

Étude de certains aspects du droit nucléaire canadien

Jean-François Jobin

Volume 22, numéro 2, 1981

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042440ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042440ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Jobin, J.-F. (1981). Étude de certains aspects du droit nucléaire canadien. *Les Cahiers de droit*, 22(2), 347–370. <https://doi.org/10.7202/042440ar>

Résumé de l'article

The law respecting nuclear energy has to date been the subject of relatively few studies in Canada. Considering, however, the growing importance of nuclear energy as a new or additional form of energy, besides oil, gas, coal and hydroelectric power, and on the other hand, the increase in public concern about the possible consequences of the nuclear option, especially on health and the environment, this area of law is undoubtedly bound to experience a major development.

The purpose of the present article is to study existing federal legislation on the matter, as well as its effects on certain provincial jurisdictions, more particularly in Quebec.

The author, after recalling certain technical data concerning components and functions of nuclear reactors, proceeds to analyse the main intervenors in the nuclear field, as contemplated by the *Atomic Energy Control Act*. One cannot help but acknowledge that the Atomic Energy Control Board, by means of its important supervisory and regulatory powers, intervenes at all stages of the nuclear cycle.

The author also studies the constitutional basis for the federal intervention in this field of activity. After eliminating the national defence power, the national dimension theory and the emergency power as possible alternatives, he concludes that while Parliament may perhaps invoke its residuary power, its declaratory power appears as the surest constitutional basis for asserting its legislative authority over that particular matter.

In the last part of the article, the author attempts to emphasize the effects of federal intervention on provincial property rights over uranium mines, and on provincial jurisdictions over labour relations, health and safety at the workplace and environmental protection. This analysis points out that provincial legislative authority over the management and development of their natural resources is not only inapplicable in respect of uranium, but that their property rights over uranium mines are rather precarious. It seems clear, further, that jurisdiction over labour relations within nuclear undertakings lies exclusively with the federal authority. One could argue that such is also the case with those aspects of nuclear undertakings which are connected with workers' health and safety as well as environmental protection, since those matters are intimately linked with the control of atomic energy.

Two main conclusions can be drawn from this study. Firstly, it appears certain that Parliament, in legislating as it did, intended to regulate the whole nuclear energy cycle, from the extraction of uranium ore to the ultimate disposal of nuclear waste. Secondly, that authority could hardly be challenged by provinces or any other interested party, at least on constitutional grounds.

Étude de certains aspects du droit nucléaire canadien

Jean-François JOBIN *

The law respecting nuclear energy has to date been the subject of relatively few studies in Canada. Considering, however, the growing importance of nuclear energy as a new or additional form of energy, besides oil, gas, coal and hydroelectric power, and on the other hand, the increase in public concern about the possible consequences of the nuclear option, especially on health and the environment, this area of law is undoubtedly bound to experience a major development.

The purpose of the present article is to study existing federal legislation on the matter, as well as its effects on certain provincial jurisdictions, more particularly in Quebec.

The author, after recalling certain technical data concerning components and functions of nuclear reactors, proceeds to analyse the main intervenors in the nuclear field, as contemplated by the Atomic Energy Control Act. One cannot help but acknowledge that the Atomic Energy Control Board, by means of its important supervisory and regulatory powers, intervenes at all stages of the nuclear cycle.

The author also studies the constitutional basis for the federal intervention in this field of activity. After eliminating the national defence power, the national dimension theory and the emergency power as possible alternatives, he concludes that while Parliament may perhaps invoke its residuary power, its declaratory power appears as the surest constitutional basis for asserting its legislative authority over that particular matter.

In the last part of the article, the author attempts to emphasize the effects of federal intervention on provincial property rights over uranium mines, and on provincial jurisdictions over labour relations, health and safety at the workplace and environmental protection. This analysis points out that provincial legislative authority over the management and development of their natural resources is not only inapplicable in respect of uranium, but that their property rights over uranium mines are rather precarious. It seems clear, further, that jurisdiction over labour relations within nuclear undertakings lies

* Étudiant de maîtrise à la Faculté de droit de l'Université de Montréal.

exclusively with the federal authority. One could argue that such is also the case with those aspects of nuclear undertakings which are connected with workers' health and safety as well as environmental protection, since those matters are intimately linked with the control of atomic energy.

Two main conclusions can be drawn from this study. Firstly, it appears certain that Parliament, in legislating as it did, intended to regulate the whole nuclear energy cycle, from the extraction of uranium ore to the ultimate disposal of nuclear waste. Secondly, that authority could hardly be challenged by provinces or any other interested party, at least on constitutional grounds.

	<i>Pages</i>
Introduction	348
1. Quelques données techniques	350
1.1. Les composantes et fonctions d'un réacteur nucléaire	350
1.2. La filière CANDU	351
2. La loi sur le contrôle de l'énergie atomique	352
2.1. Champ d'application	352
2.2. Autorités réglementantes et entreprises publiques	352
3. Le fondement constitutionnel de l'intervention fédérale	355
3.1. La défense nationale	356
3.2. Paix, ordre et bon gouvernement	357
3.2.1. Le pouvoir résiduaire	357
3.2.2. La dimension nationale	358
3.2.3. L'urgence nationale	361
3.3. Le pouvoir déclaratoire	361
4. Les effets de l'intervention fédérale sur les compétences provinciales	363
4.1. Les droits de propriété des provinces sur les mines d'uranium	364
4.1.1. Compétence législative c. droits de propriété	364
4.1.2. Le pouvoir d'expropriation du fédéral	365
4.2. L'application de certaines compétences législatives provinciales	365
4.2.1. Les relations de travail	365
4.2.2. La santé et la sécurité au travail	366
4.2.3. La protection de l'environnement	367
CONCLUSION	369

Introduction

La découverte de l'énergie atomique est relativement récente, datant des années 1940. Producteur de concentré d'uranium depuis les années 1930, le Canada fut associé dès le début aux activités nucléaires, étant de fait le

principal fournisseur d'uranium servant à l'expérimentation et à la production des armes nucléaires aux États-Unis. Tous les travaux sur les questions nucléaires, tant au Canada qu'ailleurs, avaient jusqu'à la fin de la dernière guerre mondiale, une orientation exclusivement militaire et se poursuivaient dans le plus profond secret. L'on sait de quelle façon insensée cette puissante source d'énergie s'est révélée au monde entier en juillet et août 1945, à Hiroshima et Nagasaki.

C'est dans un tel contexte que, dès 1946, le Parlement fédéral adoptait la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*¹, avec comme préambule les mots suivants : « CONSIDÉRANT qu'il est essentiel, dans l'intérêt national, de pourvoir au contrôle et à la surveillance du développement, de l'emploi et de l'usage de l'énergie atomique, et de permettre au Canada de participer d'une manière efficace aux mesures de contrôle international de l'énergie atomique dont il peut être convenu désormais... » Comme nous le verrons à l'analyse de cette loi, l'intention du législateur fédéral était très claire : soumettre à celle-ci et à la réglementation adoptée sous son autorité tout le processus de production et d'utilisation de l'énergie nucléaire.

Lancées dans une direction militaire, les recherches canadiennes en matière d'énergie nucléaire se sont par la suite orientées exclusivement vers des applications pacifiques, ce qui d'ailleurs constituerait un cas unique au monde. L'importance des réalisations canadiennes dans le domaine nucléaire est aujourd'hui reconnue internationalement. On connaît les réacteurs de type CANDU, considérés comme une filière atomique originale du fait qu'ils fonctionnent à l'uranium naturel et à l'eau lourde. La place importante qu'occupe le Canada dans ce domaine s'explique également par le fait que son territoire contient actuellement 12% des réserves du monde libre en uranium². Une partie de ces réserves se trouve, d'ailleurs, au Québec.

L'on doit admettre que, jusqu'ici, le droit de l'énergie nucléaire a été relativement peu étudié au Canada et ce, tant par la doctrine³ que par la jurisprudence⁴. Toutefois, étant donné, d'une part, l'importance gran-

1. S.R.C. 1970, c. A-19.

2. « Special Report: Energy, » *National Geographic*, février 1981, p. 66.

3. Une des études les plus intéressantes sur le sujet est celle de Stanislas Slonar, dans *Analyse critique du droit nucléaire canadien*, un mémoire présenté en mars 1973 à la Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal, en vue de l'obtention d'une maîtrise en droit. Voir également : K. Sproule, « The Uranium Mining Industry in Saskatchewan : Control, Regulation and Related Constitutional Issues, » (1978-79) 43, *Sask. L. Rev.* 65.

4. Un premier relevé de la jurisprudence en la matière nous révèle les décisions suivantes : *Pronto Uranium Mines v. Ontario Labour Relations Board*, (1956) 5 D.L.R. (2d) 342; *Re Perini v. Can-Met Explorations*, (1959) 15 D.L.R. (2d) 375; *Bachmeier Diamond and Percussion Drilling v. Beaverlodge District of Mine, Mill and Smelter Workers' Local Union Number 913*, (1962) 35 D.L.R. (2d) 241; *Regina v. Racey, MacCallum and Associates*, [1967]

dissante de l'énergie nucléaire en tant que source nouvelle ou complémentaire d'énergie à côté du pétrole, du gaz, du charbon et de l'énergie hydroélectrique, et, d'autre part, l'inquiétude non moins grandissante du public quant aux conséquences de l'option nucléaire, notamment sur le plan de l'environnement et de la santé, il ne fait aucun doute que ce domaine du droit est appelé à se développer. Dans un tel contexte, il peut s'avérer utile d'examiner la législation fédérale existant sur le sujet, de même que ses effets sur certaines compétences provinciales, notamment au Québec. La présente étude ne se veut pas, cependant, exhaustive. Elle se veut plutôt une première approche d'un domaine en pleine évolution.

1. Quelques données techniques

1.1. Les composantes et fonctions d'un réacteur nucléaire

Toute l'énergie atomique dépend d'une réaction fondamentale: la fission de l'atome d'uranium 235 (U-235)⁵. Les deux conséquences les plus importantes de la fission sont la production d'autres neutrons et la libération de grandes quantités d'énergie thermique. On peut donc établir une réaction en chaîne en disposant des barres d'uranium dans les cellules d'un réseau et en entourant ces barres d'une quantité voulue de modérateur. Cet assemblage d'un combustible comme l'uranium et d'un modérateur comme l'eau lourde est ce qu'on appelle un réacteur nucléaire.

En plus des recherches qu'ils permettent de faire, les réacteurs nucléaires ont trois fonctions principales: produire des radioéléments, engendrer de vastes quantités d'énergie thermique et produire de nouveaux combustibles nucléaires.

Les réacteurs nucléaires ont un flux neutronique de très forte densité: plus de cent mille milliards de neutrons passent en une seconde par une surface de 1cm². Tout élément placé dans un tel réacteur pour y subir un bombardement neutronique devient un radioélément du même ou de quelque autre élément. Ces radioéléments ont des applications industrielles, commerciales et médicales. Ainsi, le cobalt 60 peut remplacer une machine à rayons X de deux ou trois millions de volts ou le radium pour la

2 C.C.C. 197; *Denison Mines v. A.-G. of Canada*, [1973] 1 O.R. 797; *Re Westinghouse Electric Corporation and Duquesne Light*, (1977) 78 D.L.R. (3d) 3; *Re Clark and A.-G. of Canada*, (1978) 81 D.L.R. (3d) 33; *AGIP S.p.A. c. Commission de contrôle de l'énergie atomique*, [1979] 1 C.F. 223.

5. Les données techniques sont tirées de deux publications de L'Énergie Atomique du Canada, Limitée: *L'atome à votre service* (juillet 1974), et *Les aspects fondamentaux de l'énergie nucléaire* (novembre 1980).

radiographie des pièces coulées. Des sources de ce même cobalt 60 à haute activité sont également utilisées pour le traitement des tumeurs malignes. L'iridium 192, le strontium 90, le calcium 45, le soufre 35 et le carbone 14 sont d'autres exemples de radioéléments utilisés dans l'industrie.

La production de vastes quantités d'énergie thermique à partir de la fission de petites quantités de matière fissile constitue également une autre fonction importante des réacteurs nucléaires. La fission nucléaire se distingue par la quantité d'énergie thermique qu'elle dégage. L'énergie produite par la fission d'une livre d'uranium 235 équivaut environ à la consommation de 2.8 millions de livres de charbon ou 300 000 gallons de mazout. Le réacteur d'une centrale nucléaire remplace en fait le foyer des centrales thermiques classiques. La chaleur dégagée par la fission de l'uranium permet de produire de la vapeur tout comme la chaleur produite de la combustion du charbon, du mazout ou du gaz. Dans les centrales nucléaires, tout comme dans les centrales thermiques classiques, la vapeur ainsi produite fait tourner les turbines qui, à leur tour, entraînent des génératrices d'électricité. Au 31 mars 1980, la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) avait émis dix permis de réacteurs de puissance, soit cinq permis d'exploitation, quatre permis de construction et une approbation d'emplacement⁶.

Certains réacteurs, enfin, peuvent fabriquer du combustible nucléaire à partir d'atomes non fissibles. Par exemple, l'uranium 238 peut être transformé en plutonium et le thorium 232 en uranium 233. Ces réacteurs permettent en fait de produire plus de combustible qu'ils n'en consomment, d'où leur nom de surgénérateurs.

1.2. LA filière CANDU

Il n'y a qu'un seul type de réacteur de puissance qui soit exploité au Canada: le réacteur CANDU⁷. Le développement de cette filière par l'Énergie Atomique du Canada, Limitée (EACL), en collaboration avec l'industrie canadienne, remonte au début des années 1950. CANDU est le sigle de CANada Deutérium Uranium. Il signifie que les réacteurs de la filière canadienne emploient de l'eau lourde (oxyde de deutérium) comme modérateur et de l'uranium naturel comme combustible. La centrale nucléaire Pickering A de la Commission électrique ontarienne possède des réacteurs de type CANDU-PHW (*Pressurized Heavy Water*) qui utilisent de l'eau lourde pressurisée comme caloporteur. La centrale nucléaire de Gentilly I utilisait

6. *Rapport annuel* de la CCEA, 1979-80, p. 12.

7. Ces renseignements sont tirés de la publication de l'Énergie Atomique du Canada, Limitée, intitulée *CANDU 600*, publiée en septembre 1979.

depuis sa mise en service un réacteur CANDU-BLW (*Boiling Light Water*), employant de l'eau légère bouillante comme caloporteur. Comme on le sait, cette centrale prototype a connu de nombreuses difficultés et a dû suspendre ses opérations. Une autre variante de la filière canadienne est le réacteur CANDU-OCR (*Organic Cooled Reactor*) qui utilise un caloporteur organique.

Le principal avantage du réacteur CANDU est qu'il se contente d'uranium naturel comme combustible. De fait, le Canada possède d'importants gisements d'uranium, mais aucune usine d'enrichissement. Il semble par ailleurs que le réacteur CANDU extrait plus d'énergie électrique de chaque unité d'uranium brut que toute autre filière nucléaire. Quoiqu'il en soit, le Canada éprouve présentement certaines difficultés à vendre ses réacteurs à l'étranger. Jusqu'ici, seules l'Argentine et la Corée du Sud auraient (officiellement du moins⁸) fait l'achat de réacteurs CANDU.

2. La Loi sur le contrôle de l'énergie atomique

2.1. Champ d'application

Votée en 1946 par le Parlement fédéral, la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*⁹ (L.C.E.A.) avait ni plus ni moins pour objet d'assurer au Gouvernement central le contrôle et la surveillance de tout ce qui a trait au développement et à l'emploi de l'« énergie atomique ». Cette forme d'énergie est définie par la loi comme signifiant « ... toute énergie de quelque genre qu'elle soit, provenant de la transmutation des atomes ou créée par cette dernière »¹⁰. L'expression « substances prescrites » est par ailleurs définie comme signifiant « ... l'uranium, le thorium, le plutonium, le neptunium, le deutérium, ainsi que leurs dérivés et composés respectifs, et toutes autres substances que la Commission peut, par règlement, désigner comme propres à dégager de l'énergie atomique, ou comme requises pour la production, l'usage ou l'application de l'énergie atomique »¹¹.

2.2. Autorités réglementantes et entreprises publiques

La L.C.E.A. est une véritable loi-cadre. Le droit nucléaire canadien est surtout le fait de l'administration agissant par voie de règlements sur

8. Selon Slonar, « il est de notoriété publique que le Canada a vendu un réacteur à la République de Chine, contrat dont on ne trouve pourtant aucune trace dans les recueils de traités officiels »: S. SLONAR, *supra*, note 3, p. 115.

9. S.R.C. 1970, c. A-19.

10. *Idem*, art. 2.

11. *Ibid.*

autorisation législative. À cet effet, la loi institue la Commission de contrôle de l'énergie atomique¹² (CCEA) qui s'est vue confier un pouvoir de réglementation très important. L'article 9 édicte en effet que :

La Commission peut, avec l'assentiment du gouverneur en conseil, établir des règlements :

- a) encourageant et facilitant les recherches et enquêtes sur l'énergie atomique ;
- b) développant, contrôlant, surveillant et autorisant, par permis, la production, l'emploi et l'usage de l'énergie atomique ;
- c) concernant l'exploitation minière des substances prescrites et leur prospection ;
- d) régissant la production, l'importation, l'exportation, le transport, le raffinage, la possession, la propriété, l'usage ou la vente de substances prescrites et de toutes autres choses qui, de l'avis de la Commission, peuvent être utilisées pour la production, l'usage ou l'emploi de l'énergie atomique ;
- e) pour tenir des renseignements secrets concernant la production, l'usage et l'emploi de l'énergie atomique, et les recherches et enquêtes y relatives, selon que peut l'exiger l'intérêt public, de l'avis de la Commission ;
- f) régissant la coopération et le maintien de relations, par l'intermédiaire d'organisations internationales ou autrement, avec les savants d'autres pays ou avec d'autres pays en ce qui concerne la production, l'usage, l'emploi et le contrôle de l'énergie atomique, et les recherches et enquêtes sur cette dernière ; et
- g) concernant les questions générales que la Commission peut juger nécessaires à l'exécution des dispositions ou à la réalisation des objets de la présente loi.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que le législateur fédéral n'entendait laisser rien de côté. Ne sont toutefois publiés présentement que le *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*¹³ et le *Règlement sur la sécurité de l'information relative à l'uranium*¹⁴.

La CCEA ne réglemente pas toute seule le domaine nucléaire. En effet, celle-ci « doit observer toutes instructions générales ou spéciales données par le Ministre en ce qui regarde la réalisation des objets de la Commission »¹⁵. Le ministre de l'Énergie, des mines et des ressources est le ministre désigné au sens de la loi¹⁶. Il possède, lui aussi, d'importants pouvoirs. Il peut ainsi, en vertu de l'article 10 (1) :

- a) entreprendre ou faire entreprendre des recherches et enquêtes sur l'énergie atomique ;
- b) avec l'approbation du gouverneur en conseil, utiliser ou faire utiliser l'énergie atomique, et se préparer à l'utilisation de cette dernière ;

12. Art. 3 (1).

13. C.R.C. c. 365.

14. C.R.C. c. 366.

15. L.C.E.A., art. 7.

16. *Idem*, art. 2.

- c) avec l'approbation du gouverneur en conseil, acquérir ou faire acquérir, par achat, location, réquisition ou expropriation, des substances prescrites et tous gisements, mines ou concessions de substances prescrites et brevets d'invention relatifs à l'énergie atomique, ainsi que tous ouvrages ou biens pour la production, ou la préparation en vue de la production de l'énergie atomique, ou pour des recherches ou enquêtes la concernant ».

Il peut également :

- d) avec l'assentiment du gouverneur en conseil, autoriser par permis ou autrement rendre disponibles, ou vendre ou autrement aliéner, des découverts, inventions et perfectionnements de procédés, d'appareils ou de machines, ainsi que des brevets d'invention acquis aux termes de la présente loi, et percevoir des redevances, droits et paiements en l'espèce.

À ce propos, on notera qu'en vertu de l'article 22 de la *Loi sur les brevets*¹⁷ :

Toute demande de brevet pour une invention qui, de l'avis du commissaire, concerne la production, l'application ou l'emploi de l'énergie atomique, doit, avant qu'un examinateur nommé conformément à l'article 6 l'étudie, être communiquée par le commissaire à la Commission de contrôle de l'énergie atomique.

Aux termes de l'article 10 (2), le ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, procurer la constitution en corporation d'une ou de plusieurs compagnies sous le régime de la partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes*, afin d'exercer et d'exécuter, en son nom, les pouvoirs qui lui sont conférés. Le ministre peut également assumer lui-même ou par l'entremise de compagnies qu'il crée, la direction et le contrôle, par transfert d'actions ou autrement, de compagnies engagées dans le secteur. Toute compagnie ainsi contrôlée devient, « ... à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs dont elle est investie »¹⁸. Elle peut toutefois conclure des contrats pour le compte du Gouvernement en son nom corporatif¹⁹.

À titre d'exemples d'entreprises publiques fédérales engagées dans l'industrie nucléaire, il convient de retenir les noms de l'Énergie Atomique du Canada, Limitée (EACL), l'Eldorado Nucléaire, Limitée et Uranium Canada Limitée. Constituée en société de la Couronne en 1952, l'EACL s'occupa principalement de recherche jusqu'au milieu des années 1960. Cependant, depuis la mise au point du réacteur CANDU, elle joue davantage un rôle de producteur et de promoteur de l'énergie nucléaire. L'EACL est maintenant engagée dans la mise au point de techniques rentables de production d'énergie nucléaire, la recherche et le développement scientifiques de cette source d'énergie, l'exploitation de réacteurs nucléaires et la

17. S.R.C. 1970, c. P-4.

18. L.C.E.A., art. 10 (4).

19. *Idem*, art. 10 (5).

production d'isotopes radioactifs (radioéléments) et de matériel connexe. L'Eldorado Nucléaire Limitée, à l'origine une compagnie privée, a été nationalisée en 1944. Sa fonction principale est d'extraire et de traiter les minerais d'uranium et de raffiner les concentrés d'uranium de façon à produire un oxyde purifié, de l'uranium métallique, de l'hexafluorure d'uranium et du zirconium. En outre, elle était autrefois l'acheteur officiel d'uranium pour le Gouvernement canadien en vertu du programme de stockage nucléaire. Cette fonction est maintenant exercée depuis 1971 par Uranium Canada Limitée.

Le plus important organisme public impliqué dans le secteur de l'énergie nucléaire demeure toutefois, de par ses pouvoirs de contrôle et de réglementation, la CCEA elle-même. Celle-ci intervient en effet à tous les stades du cycle du combustible nucléaire, de l'extraction du minerai d'uranium jusqu'à la gestion des déchets radioactifs en passant par le broyage et l'affinage du minerai, la fabrication de combustible, la production d'eau lourde et l'exploitation des réacteurs de puissance. Toutes ces activités nécessitent un permis de la CCEA. Il en va de même pour exploiter un accélérateur de particules ou pour posséder ou vendre des radio-isotopes et autres substances prescrites. La CCEA exerce un contrôle permanent sur les détenteurs de permis afin de s'assurer qu'ils respectent bien ses prescriptions. Enfin, celle-ci agit à titre consultatif auprès des organismes publics chargés du transport des matières radioactives.

3. Le fondement constitutionnel de l'intervention fédérale

La découverte de l'énergie nucléaire datant des années 1940, il serait vain de chercher dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*²⁰ une mention expresse à ce sujet. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faut automatiquement conclure qu'il s'agit là d'une matière nouvelle devant relever de la compétence exclusive du Parlement fédéral en vertu de son pouvoir résiduaire²¹. En effet, il est essentiellement question, en l'espèce, d'une source d'énergie. Or, les provinces ont des droits de propriété sur les richesses naturelles²². Par ailleurs, elles possèdent d'importantes compétences législatives en matière de gestion et d'exploitation de ces ressources, de même qu'en matière de propriété et de droits civils, et sur les travaux d'une nature purement locale²³. La L.C.E.A. englobe pourtant, comme nous l'avons vu, tout ce qui concerne le développement et le contrôle de l'énergie

20. 30-31 Victoria, c. 3 (R.-U.), tel que modifié, S.R.C. 1970, appendice II, n° 5.

21. *Idem*, art. 91 (intro).

22. *Idem*, art. 109 et 117.

23. *Idem*, art. 92 (5), (10), (13), et (16).

atomique, y compris notamment « ... l'exploitation minière des substances prescrites et leur prospection »²⁴. Dans un tel contexte, il importe d'examiner quelles sont les compétences constitutionnelles du fédéral susceptibles de fonder son intervention.

3.1. La défense nationale

Il faut rappeler que tous les travaux sur les questions nucléaires au Canada avaient, jusqu'à la fin de la dernière guerre mondiale, une orientation exclusivement militaire. En fait, toutefois, on réalise, à la simple lecture de la L.C.E.A., que celle-ci vise clairement à réglementer tout le secteur de l'énergie nucléaire et ce, de l'extraction du minerai d'uranium jusqu'à la gestion des déchets radioactifs. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une loi visant à réglementer les armes nucléaires. Le Canada a d'ailleurs pris la position ferme, depuis la fin de la guerre, de n'orienter ses travaux qu'à des fins pacifiques. Il apparaît donc difficile de prétendre que la L.C.E.A. puisse, dans son ensemble du moins, trouver son fondement constitutionnel dans le paragraphe (7) de l'article 91 de l'A.A.N.B. qui confère au Parlement fédéral le pouvoir de légiférer sur « ... la milice, le service militaire et le service naval, et la défense du pays ».

Il est vrai que l'article 9 (e) de la loi confère à la CCEA le pouvoir de faire des règlements « ... pour tenir des renseignements secrets concernant la production, l'usage et l'emploi de l'énergie atomique, et les recherches et enquêtes y relatives, selon que peut l'exiger l'intérêt public, de l'avis de la Commission ». La CCEA a d'ailleurs adopté à cet effet le *Règlement sur la sécurité de l'information relative à l'uranium*²⁵ qui prohibe, dans certains cas, la diffusion d'information « ... concernant l'exportation ou la commercialisation pour utilisation, hors du Canada, de l'uranium ou de ses dérivés ou composés »²⁶. Le *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*²⁷ contient lui aussi certaines dispositions qui interdisent, sauf autorisation, la divulgation de renseignements relatifs aux « armes nucléaires » et prévoient, d'autre part, la désignation par la CCEA de certains « lieux protégés »²⁸. On notera par ailleurs que les matières et le matériel se rattachant à l'énergie atomique, de même que les données techniques et la documentation se rapportant aux équipements nucléaires, sont tous visés par la *Liste des marchandises d'exportation contrôlée*²⁹, adoptée en vertu de la *Loi sur les*

24. Art. 9c).

25. *Supra*, note 14.

26. *Idem*, art. 3.

27. *Supra*, note 13.

28. *Idem*, art. 13 et 14.

29. C.R.C. c. 601, articles 8001 à 8141 et 1003.

*licenses d'exportation et d'importation*³⁰. Quoiqu'il en soit, l'article 9 e) de la L.C.E.A., s'il peut trouver quelque fondement dans l'article 91 (7) de l'A.A.N.B., ne peut certes suffire à lui seul pour qualifier la L.C.E.A. de loi portant sur la défense nationale. Elle doit donc trouver ailleurs son fondement constitutionnel.

3.2. Paix, ordre et bon gouvernement

On peut maintenant se demander si la L.C.E.A. constitue un exercice valide par le Parlement fédéral de la compétence qu'il possède en vertu du paragraphe introductif de l'article 91 de l'A.A.N.B. pour « ... faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ». Effectivement, deux juges de la *High Court* de l'Ontario en sont déjà venus à cette conclusion en 1956 et en 1972³¹. Cependant, comme nous le verrons à la lumière de la jurisprudence actuelle portant sur l'interprétation de la compétence générale du fédéral, leurs décisions peuvent sérieusement être remises en question, du moins quant à ce motif.

3.2.1. Le pouvoir résiduaire

Il ne fait aucun doute que le Parlement fédéral peut, en vertu de sa compétence générale, légiférer sur des matières non comprises dans les catégories de sujets énumérées aux articles 91 et 92 de l'A.A.N.B. Il est toutefois bien établi que celui-ci ne peut utiliser son pouvoir résiduaire que dans le cas où il s'agit essentiellement d'une matière nouvelle par rapport à ce qui existait à l'époque de la Confédération³². À ce sujet, le professeur Gerald LeDain écrivait, en 1974 : « It is possible to invent such matters by applying new names to old legislative purposes. There is an increasing tendency to sum up a wide variety of legislative purposes in single, comprehensive designations »³³. En l'espèce, il ne fait aucun doute que l'énergie atomique constitue une source d'énergie qui n'existait pas ou, du moins, était inconnue en 1867. Il est donc permis de prétendre, à première

30. S.R.C. 1970, c. E-17.

31. Le juge McLennan dans l'affaire *Pronto Uranium Mines v. Ontario Labour Relations Board*, (1956) 5 D.L.R. (2d) 342, et le juge Donnelly dans l'affaire *Denison Mines v. A.-G. of Canada*, (1973) 1 O.R. 797.

32. *Citizens' Insurance v. Parsons*, (1881) 7 App. Cas. 96 ; *Renvoi sur l'aéronautique*, [1932] A.C. 54 ; *Renvoi relatif à la radiocommunication*, [1932] A.C. 304 ; *Munro c. Commission de la capitale nationale*, [1966] R.C.S. 663 ; *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182 ; *La Reine v. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984.

33. G. LEDAIN, « Sir Lyman Duff and the Constitution », (1974) 12 *Osgoode Hall L.J.* 261, p. 293.

vue, qu'il s'agit là d'une « matière nouvelle » sur laquelle le Parlement fédéral peut légiférer.

Il importe toutefois de se reporter à la L.C.E.A., telle qu'adoptée, afin de déterminer ce sur quoi elle porte véritablement. Comme nous l'avons vu plus haut, celle-ci a un champ d'application plutôt vaste dont certaines parties paraissent relever *a priori* de la compétence des provinces. On peut penser à la recherche, la prospection, l'exploitation minière, la production d'énergie et la vente de minerais et de leurs dérivés. Ne peut-on pas soutenir, en paraphrasant un passage du juge Beetz dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*³⁴, que le contrôle de l'énergie nucléaire constitue, au même titre que le contrôle de l'inflation, « ... un agrégat de sujets divers dont certains représentent une partie importante de la compétence provinciale »³⁵. L'on doit bien admettre, cependant, que dans l'arrêt *La Reine c. Hauser*³⁶, la majorité de la Cour suprême n'a pas hésité à adopter une interprétation plutôt large du pouvoir résiduaire pour conclure que le contrôle des stupéfiants était de compétence fédérale. Il ne faudrait donc pas se surprendre si, étant appelée à se prononcer sur la constitutionnalité de la L.C.E.A., elle en venait à la même conclusion. En fait, toutefois, comme nous le verrons plus loin, cette loi a au moins une autre assise confortable.

3.2.2. La dimension nationale

La théorie dite de la « dimension nationale » est une création jurisprudentielle qui remonte à l'arrêt rendu par le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire *Russell v. The Queen*³⁷, où Sir Montague Smith utilise l'expression « a subject of general concern to the Dominion »³⁸. Quatorze ans plus tard, dans l'arrêt *A.-G. of Ontario v. A.-G. of Canada* (l'affaire de la prohibition locale)³⁹, lord Watson précisait cette théorie en faisant remarquer que certaines matières, à l'origine locales et provinciales, pouvaient atteindre des proportions telles qu'elles affecteraient le corps politique du Dominion⁴⁰. En pareil cas, l'autorité centrale serait justifiée d'intervenir et d'occuper le champ législatif en vertu de sa compétence générale.

C'est précisément en se fondant sur cette théorie que le juge McLennan de la *High Court* de l'Ontario décida dans l'affaire *Pronto Uranium Mines v.*

34. (1976) 2 R.C.S. 373.

35. *Idem*, p. 458.

36. *Supra*, note 32.

37. (1882) 7. App. Cas. 829.

38. *Idem*, p. 841.

39. [1896] A.C. 348.

40. *Idem*, p. 361.

*Ontario Labour Relations Board*⁴¹ que la L.C.E.A. et les règlements adoptés en vertu de celle-ci étaient constitutionnellement valides. Par conséquent, il en vint à la conclusion que les relations de travail des employés œuvrant dans les mines d'uranium étaient régies par le droit fédéral applicable en la matière. L'on sait en effet que le Parlement fédéral peut faire valoir une compétence exclusive en matière de relations de travail s'il est établi que cette compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet⁴². De même, dans l'affaire *Denison Mines v. A.-G. of Canada*⁴³, le juge Donnelly, également de la *High Court* de l'Ontario, s'est dit d'avis que la L.C.E.A. constituait un exercice valide par le Parlement fédéral de son pouvoir de faire des lois pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada », en invoquant la théorie de la dimension nationale. Il rejeta par le fait même l'action de la Denison Mines visant à faire déclarer cette loi *ultra vires*. Nous reviendrons un peu plus loin sur cette décision car, comme nous le verrons, le juge Donnelly ne s'est pas fondé uniquement sur la compétence générale du fédéral pour valider la L.C.E.A.

Ces deux dernières décisions doivent toutefois être examinées à la lumière de l'arrêt plus récent rendu par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*⁴⁴, lequel a porté un dur coup à la théorie dite de la « dimension nationale », du moins telle qu'énoncée par le Comité judiciaire du Conseil privé dans les affaires *Russell* et *Prohibition locale*.

Comme on le sait, au printemps 1976, le gouverneur général en conseil demanda à la Cour suprême de se prononcer sur la constitutionnalité de la *Loi anti-inflation*⁴⁵. Cette loi, adoptée le 15 décembre 1975, avec effet rétroactif à certains égards au 14 octobre 1975, avait pour objet de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations au Canada, dans le but de réduire et d'endiguer le taux d'inflation qui prévalait alors et que le Parlement fédéral reconnaissait comme étant incompatible avec l'intérêt général des Canadiens. Selon le Parlement, la réduction et l'endiguement du taux d'inflation posait un grave problème national. Comme premier moyen au soutien de la constitutionnalité de la loi, les avocats du fédéral invoquèrent le paragraphe introductif de l'A.A.N.B. et notamment la théorie de la dimension nationale.

Sept juges sur neuf se sont prononcés en faveur de la validité de la loi mais aucun n'a retenu la dimension nationale. Bien plus, une majorité de

41. *Supra*, note 31.

42. À ce sujet, voir notamment les affaires *In re la validité de la Loi sur les relations industrielles et sur les requêtes visant les différends du travail* (l'affaire Stevedoring), [1955] R.C.S. 529, et *Commission du salaire minimum c. Bell Canada*, [1966] R.C.S. 767.

43. *Supra*, note 31.

44. *Supra*, note 34.

cinq juges écarta carrément cette théorie en tant que troisième variante de la compétence générale du fédéral. En effet, les juges Beetz et de Grandpré, dissidents, tout en admettant que l'inflation pouvait, à un moment donné, constituer une situation d'urgence, ont conclu néanmoins que la loi fédérale en cause était inconstitutionnelle au motif que le Parlement n'avait pas clairement manifesté qu'il y avait urgence. Autrement dit, selon eux, seule une situation d'urgence peut permettre au Parlement fédéral de légiférer sur des sujets *a priori* de compétence provinciale. Et sont seuls « d'intérêt national », les sujets distincts qui ne se rattachent à aucun des paragraphes des articles 91 et 92 de l'A.A.N.B.⁴⁶ Par ailleurs, trois autres juges, parmi les sept formant la majorité, les juges Ritchie, Martland et Pigeon, écartèrent carrément eux aussi l'application de la théorie de la dimension nationale, mais déclarèrent tout de même la loi fédérale valide sur la base du pouvoir d'urgence. Le passage suivant du juge Ritchie, qui rendit l'opinion des trois juges, mérite d'être cité :

Je ne crois pas que la validité de la Loi puisse reposer sur une certaine doctrine constitutionnelle tirée d'anciennes décisions du Conseil privé, toutes citées par le Juge en chef, doctrine dite de la « dimension nationale » ou de « l'intérêt national ». Il n'est pas difficile d'envisager nombre de circonstances diverses susceptibles d'évoquer un intérêt national, mais, du moins depuis l'arrêt *Japanese Canadians*, j'estime qu'il est admis qu'à moins que cet intérêt ne découle de circonstances exceptionnelles qui constituent une situation d'urgence nationale, le Parlement n'a pas le pouvoir de légiférer, sous le couvert de la cause de « la paix, l'ordre et le bon gouvernement », à l'égard de matières qui, en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, relèvent de la compétence exclusive des provinces. Sur ce point, je suis complètement d'accord avec les motifs rédigés par mon collègue M. le juge Beetz, lesquels motifs j'ai eu l'avantage de lire.⁴⁷

Les quatre autres juges formant la majorité, le juge en chef Laskin et les juges Judson, Spence et Dickson, déclarèrent valide eux aussi la loi attaquée en se fondant sur le pouvoir d'urgence, mais sans écarter pour autant la théorie de la dimension nationale, préférant laisser la question en suspens. À ce propos, il convient de mentionner que dans un arrêt récent, *Les Brasseries Labatt du Canada c. Procureur Général du Canada*⁴⁸, le juge Estey, qui rendit le jugement de la majorité, rappelle l'existence de cette théorie⁴⁹. Il n'en a pas moins conclu que les articles 6 et 25 (1) de la *Loi des aliments et drogues*⁵⁰ et les articles B.02.130 à B.02.135 du *Règlement sur les aliments et*

45. S.C. 1974-75-76, c. 75.

46. *Supra*, note 34, p. 457.

47. *Idem*, p. 437.

48. (1980) 1 R.C.S. 914.

49. *Idem*, pp. 944-945.

50. S.R.C. 1970, c. F-27.

*drogues*⁵¹ ne pouvaient se fonder sur aucun titre de compétence fédérale en autant qu'ils visaient le commerce de la bière.

Quoiqu'il en soit, la théorie dite de « la dimension nationale » ne reposant plus sur de solides assises, on peut donc sérieusement remettre en question le bien-fondé des affaires *Pronto Uranium* et *Denison Mines*, du moins sur ce point.

3.2.3. L'urgence nationale

La L.C.E.A. ne peut davantage se fonder sur le pouvoir d'urgence du Parlement fédéral et ce, parce qu'elle ne constitue aucunement une mesure de portée temporaire. En vigueur depuis 35 ans, elle ne peut certainement pas être considérée comme une mesure adoptée pour parer à une situation d'urgence nationale. À ce sujet, la jurisprudence est très claire⁵². Comme l'écrivait le juge Ritchie dans l'arrêt *Anti-inflation*, « (C)e pouvoir du Parlement ne peut, à mon avis, être exercé que pour faire face à des circonstances exceptionnelles et à la nécessité en découlant ; par conséquent, il doit être restreint à une législation de caractère temporaire »⁵³. Certes, ce pouvoir ne se confine pas à des situations inhérentes à la guerre ou aux périodes de transition entre la guerre et la paix⁵⁴. Il n'en demeure pas moins que la L.C.E.A., telle qu'adoptée, constitue essentiellement une mesure permanente qui n'a rien à voir avec une situation d'urgence nationale.

3.3. Le pouvoir déclaratoire

De par l'effet combiné des articles 92 (10) c) et 91 (29) de l'A.A.N.B., le Parlement fédéral possède la faculté de modifier de son propre chef, au détriment des provinces et sans leur consentement, la sphère de sa compétence législative relativement aux travaux qu'il déclare être « à l'avantage général du Canada ou de deux ou plusieurs provinces ». C'est là précisément ce que le Parlement fédéral a fait en adoptant l'article 17 de la L.C.E.A., probablement par précaution afin de s'assurer une compétence exclusive dans le secteur nucléaire. Cet article édicte en effet :

17. Les ouvrages et entreprises, construits jusqu'ici ou à construire désormais,
 - a) pour la production, l'usage et l'emploi de l'énergie atomique,
 - b) pour les recherches ou enquêtes sur l'énergie atomique, et

51. C.R.C. c. 870.

52. Renvoi sur la Loi anti-inflation, *supra*, note 34 ; Renvoi relatif à la validité des règlements sur les baux en temps de guerre, [1950] R.C.S. 124 ; *Canadian Federation of Agriculture v. P.G. du Québec*, [1951] A.C. 179 ; *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. A.-G. of Canada*, [1947] A.C. 87.

53. *Supra*, note 34, p. 437.

54. *Idem*, pp. 436 et 459.

- c) pour la production, le raffinage ou le traitement des substances prescrites,
sont, tous et chacun, déclarés des travaux à l'avantage général du Canada.

Une telle déclaration est suffisamment large pour inclure tout ce qui touche directement à l'énergie nucléaire. De plus, elle semble remplir les exigences posées par les tribunaux pour être reconnue valide. D'une part, il s'agit d'une disposition législative et non pas d'une délégation de pouvoir. Certains auteurs ont, en effet, émis l'opinion qu'étant donné le caractère exceptionnel du pouvoir déclaratoire et l'interprétation restrictive qu'il faut donner aux dispositions exceptionnelles, une délégation de ce pouvoir ne pourrait être valide, eu égard à l'expression « déclarés par le Parlement du Canada » que l'on retrouve à l'article 92 (10) c) de l'A.A.N.B.⁵⁵. Il s'agit, par ailleurs, d'une disposition législative expresse. On notera à ce sujet, bien que tel ne soit pas le cas ici, que les tribunaux semblent se refuser à prendre en considération les déclarations incluses dans les préambules⁵⁶.

D'autre part, l'article 17 de la L.C.E.A. parle d'« ouvrages et entreprises » (« works and undertakings ») alors que l'article 92 (10) c) de l'A.A.N.B. ne fait référence qu'à des « travaux » (« works »). En fait, toutefois, aucune déclaration n'a été déclarée invalide jusqu'ici au motif qu'elle visait des « entreprises ». Qui plus est, une telle déclaration a déjà été reconnue valide dans l'affaire *Que. Ry. Light and Power c. Beauport*⁵⁷. La jurisprudence semble également reconnaître la validité d'une déclaration visant des ouvrages « futurs », en autant qu'elle fournisse certains critères de distinction desdits ouvrages⁵⁸. Le paragraphe b) de l'article 17 de la L.C.E.A. pourrait peut-être poser un certain problème en autant qu'il vise la « recherche ». En effet, si certains centres d'études nucléaires comprennent effectivement des ouvrages, des réacteurs de recherche, certains laboratoires universitaires sont plutôt orientés vers des études théoriques. La compétence fédérale à leur égard rencontrerait peut-être certaines critiques⁵⁹.

Quoiqu'il en soit, cette déclaration à l'avantage général du Canada que l'on retrouve à l'article 17 de la L.C.E.A. nous apparaît difficilement attaquable. Au moins trois décisions ont d'ailleurs déjà reconnu sa validité.

55. A. LAJOIE, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal, P.U.M., 1969, pp. 26-29. Voir cependant l'arrêt *In Re George Edwin Gray*, (1918) 57 R.C.S. 150, qui semble reconnaître une délégation au gouverneur général en conseil.

56. *Hewson c. Ontario Power*, (1905) 36 R.C.S. 596; *St-John and Quebec Railway c. W.P. Jones*, (1921) 62 R.C.S. 92.

57. [1945] R.C.S. 16.

58. *Jorgenson c. P.G. du Canada*, [1971] R.C.S. 725.

59. C'est du moins l'opinion de Slonar : *supra*, note 3, pp. 22-23. Voir également Lajoie : *supra*, note 55, p. 53 et ss.

Il s'agit des affaires *Re Perini v. Can-Met Explorations.*; *Bachmeier Diamond and Percussion Drilling v. Beaverlodge District of Mine, Mill and Smelter Workers' Local Union Number 913*; et *Denison Mines v. A.-G. of Canada*, précitées⁶⁰. Dans cette dernière décision, le juge Donnelly écrivait à ce propos: «Parliament has authority to decide whether a work or class of works is for the general advantage of Canada: s. 17 is a valid and proper declaration under s. 92 (10) (c)»⁶¹. Le pouvoir déclaratoire du Parlement fédéral constitue donc en définitive le fondement constitutionnel le plus solide de la *L.C.E.A.* Signalons toutefois en terminant que rien n'empêche le Parlement de modifier ou d'abroger subséquemment une déclaration à l'avantage général qu'il a déjà faite⁶².

4. Les effets de l'intervention fédérale sur les compétences provinciales

L'effet global de l'exercice par le Parlement fédéral de son pouvoir déclaratoire est de faire passer un ouvrage local dans le champ de la compétence législative fédérale en vertu de l'effet combiné des articles 92 (10) c et 91 (29) de l'*A.A.N.B.* À partir d'une telle déclaration, les ouvrages locaux qui y sont visés tombent sous la compétence exclusive du Parlement fédéral. Les provinces ne sont donc plus compétentes pour légiférer directement sur les ouvrages et entreprises visées par l'article 17 de la *L.C.E.A.* Cependant, ces ouvrages et entreprises demeurent soumis aux lois provinciales d'application générale tant que celles-ci ne s'appliquent pas à eux en tant qu'organisations fédérales, c'est-à-dire tant que ces lois provinciales ne les régissent pas «sous un des aspects soumis à la compétence principale du fédéral»⁶³. Le Comité judiciaire du Conseil privé a déjà eu l'occasion au moins à deux reprises de se prononcer sur l'application d'une loi provinciale à une entreprise fédérale de chemins de fer. Il ressort principalement de ces décisions que la législation provinciale est inapplicable chaque fois qu'elle a un effet direct sur la structure comme telle de l'ouvrage fédéral⁶⁴. La jurisprudence est d'ailleurs au même effet lorsqu'il est question de l'application d'une loi provinciale à une entreprise fédérale de communications⁶⁵. Il s'ensuit en l'espèce, pour prendre un exemple clair, qu'une loi provinciale

60. *Supra*, note 4.

61. *Idem*, p. 808.

62. *Hamilton, Grimsby and Beamsville Railway v. A.-G. for Ontario*, [1916] 2 A.C. 583.

63. *Construction Montcalm c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. 774 (le juge Beetz).

64. *C.P.R. v. Parish of Notre-Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Madden v. Nelson and Fort Sheppard Railway*, [1899] A.C. 626.

65. *City of Toronto v. Bell Telephone of Canada*, [1905] A.C. 52; *P.G. du Québec c. Bell Canada*, [1975] C.A. 807.

ne pourrait régir quelque aspect touchant les réacteurs nucléaires. Il semble toutefois qu'une loi provinciale sur le privilège du fournisseur de matériaux soit applicable à une mine d'uranium⁶⁶.

Il convient donc d'examiner d'autres types de législations provinciales afin de déterminer si elles sont applicables aux ouvrages et entreprises nucléaires. Mais avant cela, on peut se demander quels sont les effets de la L.C.E.A. sur les droits de propriété que possèdent les provinces sur les richesses naturelles, notamment sur les mines d'uranium.

4.1. Les droits de propriété des provinces sur les mines d'uranium

4.1.1. Compétence législative c. droits de propriété

Les articles 108 et 117 de l'A.A.N.B. attribuent aux provinces l'administration et le bénéfice de toute la propriété publique n'ayant pas été transférée au Gouvernement fédéral ou à des particuliers. En principe donc, la compétence fédérale sur l'énergie atomique ne peut porter atteinte aux droits de propriété des provinces sur les mines d'uranium.

C'est en tant que propriétaires de droits miniers que les provinces peuvent d'une certaine façon contrôler la production de l'uranium. Les limites constitutionnelles de l'autorité provinciale seront différentes selon que celle-ci agit ou non en sa qualité de propriétaire. Une province jouit des mêmes droits que tout propriétaire et la compétence législative du fédéral ne peut toucher à ces droits, quoique ceux-ci peuvent être affectés par la législation fédérale.

Il importe donc de retenir la distinction que faisait le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire *A.-G. of Canada v. A.-G. of Ontario*⁶⁷ (sur les pêcheries), entre le droit de propriété et la compétence législative. Les droits de propriété des provinces sur les mines d'uranium continuent de leur appartenir et elles peuvent louer, céder ou autrement disposer de ces droits suivant leurs propres termes et conditions, mais ceux-ci doivent être compatibles avec la réglementation fédérale sur l'énergie atomique. Ainsi, si la CCEA refusait à une compagnie son permis d'extraction du minerai d'uranium, les droits auparavant consentis par l'autorité provinciale deviendraient illusoires. Si par contre, par souci de conservation, la province refuse d'accorder des droits miniers à une compagnie, la CCEA ne pourrait rien faire, celle-ci ne pouvant accorder des droits qu'elle n'a pas. C'est ici toutefois que pourrait intervenir l'article (10) c de la L.C.E.A.

66. *Re Perini*, *supra*, note 4. Voir également *C.N.R. c. Nor-Min Supplies*, [1977] 1 R.C.S. 322.

67. [1898] A.C. 700.

4.1.2. Le pouvoir d'expropriation du fédéral

Le pouvoir déclaratoire concerne donc la compétence législative relative aux travaux locaux et non leur propriété. Néanmoins, on peut se demander si les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada sont sujets à une expropriation par le Parlement fédéral. Il semble que oui. En effet, même s'il est généralement reconnu que le Parlement fédéral ne possède pas de pouvoir général d'expropriation, il est toutefois incontestable qu'il en possède au moins un qui soit l'accessoire de ses compétences principales⁶⁸. Il n'y a aucune raison pour qu'il en soit autrement en ce qui concerne sa compétence sur des ouvrages ou entreprises déclarés à l'avantage général du Canada⁶⁹. L'arrêt *Hewson c. Ontario Power*⁷⁰ l'a d'ailleurs reconnu explicitement.

Concrètement, cela signifie que le ministre de l'Énergie, des mines et des ressources pourrait éventuellement contrecarrer une politique provinciale de conservation en expropriant les mines d'uranium qu'il jugerait nécessaires et ce, en vertu de l'article 10 (1) c de la L.C.E.A. Cette disposition prévoit expressément que le ministre peut, « avec l'approbation du gouverneur en conseil, acquérir ou faire acquérir, par achat, location, réquisition ou expropriation, des substances prescrites et tous gisements, mines ou concessions de substances prescrites... » Signalons à ce propos que dans l'arrêt *A.-G. of Quebec v. Nipissing Central Railway*⁷¹, le Comité judiciaire du Conseil privé a jugé que les droits de propriété des provinces n'étaient pas à l'abri de l'expropriation en vertu des lois fédérales. Encore faudrait-il en l'espèce qu'une telle expropriation soit intimement liée aux objets spécifiques visés par la L.C.E.A.

4.2. L'application de certaines compétences législatives provinciales

4.2.1. Les relations de travail

Les principes constitutionnels applicables en matière de relations de travail découlent d'une jurisprudence abondante. Ceux-ci ont été reformulés récemment par la Cour suprême dans les arrêts *Construction Montcalm c. Commission du salaire minimum*⁷² et *Northern Telecom c. Les travailleurs en communication du Canada*⁷³. On peut les résumer ainsi. Les provinces ont

68. *Montreal v. Montreal Harbour Commissioners*, [1926] A.C. 299 ; *Munro c. Commission de la capitale nationale*, *supra*, note 32.

69. Voir A. LAJOIE, *supra*, note 55.

70. *Supra*, note 56.

71. [1926] A.C. 715.

72. *Supra*, note 63, pp. 768-769.

73. [1980] 1 R.C.S. 115, p. 132.

une compétence exclusive sur les relations de travail et les termes d'un contrat de travail. Le Parlement fédéral peut, par dérogation à ce principe, faire valoir une compétence exclusive dans ces domaines, s'il est établi que sa compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet. Ainsi, le Parlement a compétence sur les conditions de travail d'une entreprise fédérale, c'est-à-dire une entreprise dont les activités normales ou habituelles relèvent d'une matière de compétence fédérale.

Il ne fait donc aucun doute en l'espèce que les lois provinciales en matière de relations de travail sont inapplicables aux employés œuvrant dans les entreprises rattachées au secteur nucléaire⁷⁴. Ceux-ci sont régis par le droit fédéral.

4.2.2. La santé et la sécurité au travail

Étant donné que les relations de travail au sein des entreprises fédérales font partie intégrante de la compétence principale du fédéral sur ces entreprises, on pourrait penser qu'il en va de même de la santé et de la sécurité au travail. On a toutefois déjà jugé qu'un ouvrier blessé en travaillant pour une entreprise de chemin de fer avait droit aux indemnités prévues par une loi provinciale sur les accidents du travail et que la compagnie était liée par cette loi⁷⁵. On pourrait donc prétendre, *a priori* du moins, que les lois provinciales portant sur la santé et la sécurité au travail sont des lois d'application générale auxquelles sont soumises les entreprises fédérales.

En fait, toutefois, le *Code canadien du travail*⁷⁶ de même que le *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*⁷⁷ contiennent des dispositions spécifiques en matière d'hygiène et de sécurité. Celles-ci pourraient aisément être considérées comme un accessoire nécessaire de la compétence fédérale. Il n'est pas certain cependant que l'on puisse en dire autant de la *Loi sur la responsabilité nucléaire*⁷⁸ qui régit tous les aspects de la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires⁷⁹, quoique, encore là, cette question de

74. *Pronto Uranium Mines v. Ontario Labour Relations Board*, *supra*, note 4; *Commission du salaire minimum c. Bell Canada*, *supra*, note 42. Voir cependant l'affaire *Bachmeier Diamond and Percussion Drilling*, *supra*, note 4.

75. *Workmen's Compensation Board v. C.P.R.*, [1920] A.C. 184.

76. S.R.C. 1970, c. L-1, partie IV.

77. *Supra*, note 13, art. 15 et ss.

78. S.R.C. 1970, c. A-19, sanctionnée le 26 juin 1970 mais entrée en vigueur seulement le 11 octobre 1976.

79. *MacDonald c. Vapor Canada*, [1977] 2 R.C.S. 134; *Rocois Construction c. Québec Ready Mix*, [1980] 1 C.F. 184.

la compétence fédérale en matière de recours civils ne soit pas définitivement réglée⁸⁰.

Le législateur fédéral ayant décidé de légiférer lui aussi en matière de santé et de sécurité au travail, il s'ensuit que l'on doit s'en reporter à la règle de la prépondérance ou du champ occupé. En vertu de cette règle, comme on le sait, lorsque nous sommes en présence de deux législations, l'une fédérale et l'autre provinciale, valides mais incompatibles ou en conflit, la législation provinciale, tout en demeurant valide, devient inopérante dans la mesure et tant que dure cette incompatibilité. Cependant, seul un conflit réel, c'est-à-dire, suivant la jurisprudence, une incompatibilité d'application, est capable de produire cet effet. En d'autres termes, l'application d'une disposition doit rendre impossible l'application de l'autre, ce qui signifie concrètement que les dispositions doivent être telles que le justiciable ne peut obéir à l'une sans désobéir à l'autre⁸¹. Rien n'empêche toutefois une province d'imposer des exigences plus sévères que celles que le Parlement fédéral peut avoir prescrites⁸². On notera également que la Cour d'appel du Québec a jugé récemment que des dispositions similaires n'étaient pas incompatibles au sens constitutionnel du terme⁸³.

Au Québec, on doit se référer principalement à la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*⁸⁴ afin de voir si celle-ci peut s'appliquer aux entreprises nucléaires en regard de la législation fédérale existante. Il ne faudrait pas être surpris cependant si les tribunaux en venaient éventuellement à la conclusion que seul le fédéral peut réglementer la santé et la sécurité du travail au sein de ces entreprises, étant donné la nature particulière de leurs activités. Ils pourraient même considérer que ces matières touchent un aspect essentiel de ces activités.

4.2.3. La protection de l'environnement

Tout comme le contrôle de l'inflation, la protection de l'environnement ne constitue pas un sujet unique relevant d'un seul niveau de gouvernement.

80. Voir les réserves apportées par le juge en chef Laskin dans l'arrêt *Vapor*, *supra*, note 79, notamment pp. 148 et 156; et l'affaire *R. v. Hoffmann-LaRoche*, (1980) 28 O.R. 164.

81. *Smith c. R.*, [1960] R.C.S. 776; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Mann c. R.*, [1966] R.C.S. 238; *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Robinson c. Countrywide Factors*, [1978] 1 R.C.S. 753; *Construction Montcalm c. Commission du salaire minimum*, *supra*, note 63.

82. *Interprovincial Co-operatives c. R.*, [1976] 1 R.C.S. 477, pp. 515-516.

83. *P.G. du Québec c. Tremblay*, C.A. Québec, 19 août 1980, no. 200-10-000166-780. Voir toutefois l'affaire *Multiple Access v. McCutcheon*, (1977) 78 D.L.R. (3d) 701 (Ont. Div. Ct), confirmée en Cour d'appel de l'Ontario et présentement en instance devant la Cour suprême.

84. L.Q. 1979, c. 63.

Il s'agit au contraire d'un agrégat de matières qui touche à d'innombrables secteurs d'activités. La compétence législative en matière de lutte anti-pollution est donc partagée. Elle relève tantôt du Parlement fédéral, tantôt des législatures provinciales, selon leurs sphères de compétences respectives⁸⁵. Cela signifie que le fédéral peut adopter une réglementation en matière de protection de l'environnement visant les ouvrages et entreprises qui relèvent de sa juridiction. Bien plus, en ce qui concerne spécifiquement les ouvrages et entreprises nucléaires, on pourrait prétendre que l'aspect protection en général fait ni plus ni moins partie intégrante de la compétence principale du fédéral en la matière. En effet, le contrôle de l'énergie atomique implique nécessairement le contrôle des substances radioactives. De fait, la législation fédérale qui fait l'objet de la présente étude en traite abondamment⁸⁶. C'est là également une des tâches premières de la CCEA. Grâce à un vigoureux mécanisme d'autorisation, celle-ci touche à tout ce qui a trait aux substances et aux articles nucléaires prescrits afin de veiller à ce que leur usage ne nuise ni à l'hygiène et à la sécurité publique, ni à la protection de l'environnement. Et ce contrôle rigoureux se retrouve systématiquement à toutes les étapes du cycle du combustible nucléaire car chacune d'entre elles produit des déchets radioactifs.

De grandes quantités de résidus d'extraction et de broyage de faible radioactivité sont produites dans les mines d'uranium et contenues à l'intérieur de barrières naturelles et artificielles qui doivent être autorisées par la CCEA en vertu du permis d'exploitation minière qu'elle délivre. Les déchets de faible radioactivité, comme ceux produits par l'affinage de l'uranium, sont actuellement stockés en attendant que soit trouvé un moyen de s'en débarrasser. La CCEA élabore les lignes de conduite pour l'élimination définitive de ces déchets. Elle en fait de même en ce qui concerne les déchets très radioactifs qui proviennent des réacteurs nucléaires. Ceux-ci sont stockés temporairement sur les lieux mêmes des centrales nucléaires, dans des piscines remplies d'eau⁸⁷.

En somme, on peut penser que la protection de l'environnement dans le secteur nucléaire est plus qu'un accessoire nécessaire de la compétence fédérale sur le contrôle de l'énergie atomique, et qu'elle fait partie de l'essence même de cette compétence. Dans ces conditions, on peut douter de la validité de certaines dispositions de la *Loi (québécoise) sur la qualité de l'environnement*⁸⁸ qui traitent spécifiquement de « rayonnement », « radiation »,

85. *Interprovincial Co-operatives c. R.*, *supra*, note 82; *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, *supra*, note 34.

86. Voir notamment le *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*, *supra*, note 13.

87. Voir le *Rapport annuel* de la CCEA, 1979-80, *supra*, note 6, p. 13.

88. L.R.Q. 1977, c. Q-2.

« déchets de nature radioactive » et de « centrale électronucléaire et ouvrage connexe » en tant que « projets obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen »⁸⁹. À tout événement, si ces dispositions sont valides, elles demeurent néanmoins sujettes à la règle de la prépondérance fédérale telle qu'énoncée plus haut⁹⁰.

Conclusion

Deux conclusions principales se dégagent de cette étude du droit nucléaire canadien. La première, c'est qu'il est clair qu'en adoptant la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* en 1946, le Parlement fédéral entendait régir de façon exclusive tout le cycle du combustible nucléaire, de l'extraction du minerai d'uranium jusqu'à la gestion des déchets nucléaires. La deuxième, c'est que les provinces ou toute autre personne intéressée pourraient difficilement contester cet état de chose, du moins constitutionnellement parlant.

Il est vrai, d'une part, que la L.C.E.A. aurait peu de chances d'être qualifiée, dans son ensemble, de loi portant sur la défense nationale. Chaque fois d'ailleurs qu'un tel argument a été soulevé devant les tribunaux, ceux-ci ont préféré ne pas se prononcer sur ce point⁹¹. Il n'est pas certain non plus que cette loi puisse être considérée comme un exercice valide par le Parlement fédéral de son pouvoir de faire des lois pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ». La Cour suprême a en effet apporté de sérieuses réserves à l'exercice de ce pouvoir dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*⁹², particulièrement en ce qui a trait à la théorie dite de « la dimension nationale ». En fait, seul le pouvoir résiduaire reste susceptible de servir de fondement à la L.C.E.A. en vertu du paragraphe introductif de l'A.A.N.B. Quoiqu'il en soit, la déclaration à l'avantage général du Canada que l'on retrouve à l'article 17 de la loi suffit à elle seule à valider l'intervention législative du fédéral.

L'effet global de cette déclaration est de faire tomber tous les ouvrages et entreprises nucléaires sous la juridiction exclusive du Parlement fédéral. Les provinces ne peuvent donc réglementer aucun aspect touchant la production et l'utilisation comme telles de l'énergie atomique. En d'autres termes, leur compétence législative en matière de gestion et d'exploitation des richesses naturelles⁹³ devient inapplicable en ce qui concerne les mines

89. *Idem*, articles 1 (5^o) (11^o) (13^o), 67-68, 90-93, 153, 188, 205 et annexe A c).

90. Voir la section 4.2.2. concernant *La santé et la sécurité au travail*.

91. Voir les affaires *Pronto Uranium Mines* et *Denison Mines*, *supra*, note 4.

92. *Supra*, note 34.

93. Voir l'arrêt *Spooner Oils c. The Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629, p. 649.

d'uranium, de par l'effet combiné des articles 92 (10) c et 91 (29) de l'A.A.N.B. Les provinces conservent toutefois leurs droits de propriété sur les mines d'uranium, mais, encore là, rien se s'objecterait, en théorie du moins, à ce qu'elles fassent l'objet d'une expropriation fédérale si cela était jugé nécessaire.

Il est clair par ailleurs que les relations de travail au sein des entreprises nucléaires relèvent exclusivement du droit fédéral. Il se peut très bien que ce soit également le cas des aspects ayant trait à la santé et à la sécurité des travailleurs de même qu'à la protection de l'environnement, du moins sur les lieux mêmes où sont exploitées ces entreprises nucléaires. Ces matières sont, de fait, intimement reliées au contrôle de l'énergie atomique.

En somme, l'avenir du nucléaire au Canada, quel qu'il soit, est entre les mains de l'autorité centrale.